Deutscher Bundestag **Drucksache 18/774**

18. Wahlperiode 12.03.2014

Antrag

der Abgeordneten Dr. Gerhard Schick, Manuel Sarrazin, Sven-Christian Kindler, Kerstin Andreae, Dr. Thomas Gambke, Anja Hajduk, Britta Haßelmann, Dr. Tobias Lindner, Lisa Paus, Annalena Baerbock, Dr. Franziska Brantner, Agnieszka Brugger, Uwe Kekeritz, Beate Müller-Gemmeke, Cem Özdemir, Brigitte Pothmer, Claudia Roth (Augsburg), Corinna Rüffer, Dr. Frithjof Schmidt, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Jürgen Trittin und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Bankenabwicklungsfonds sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates KOM(2013) 520 endg.; Ratsdok. 12315/13

hier: Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung gemäß Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes

Zum Schutz der Allgemeinheit vor Einzelinteressen - Für eine echte Europäische Bankenunion

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Verhandlungen zwischen Europäischer Kommission, Rat der Europäischen Union und Europäischem Parlament über die Ausgestaltung eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und Bankenabwicklungsfonds befinden sich in der entscheidenden Phase. Dabei bleibt die Position des Rates beziehungsweise der Bundesregierung hinter den Erfordernissen eines funktionierenden, einheitlichen Abwicklungsregimes zurück: Komplizierte Entscheidungsstrukturen drohen, eine zügige Abwicklung unmöglich zu machen und Einzelinteressen zu Lasten der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler zu schützen. Anstatt so schnell wie möglich einen europäischen Abwicklungsfonds für europäisch agierende Banken zu schaffen, bleibt die Bundesregierung in nationalen Behörden und unnötig langen Übergangszeiten verhaftet. Damit wird das zentrale Ziel der Bankenunion, die

Solvenz der Staaten unabhängig zu machen von der Solvenz der Banken, verzögert.

Zudem vertritt allein die Bundesregierung die Auffassung, dass der Bankenabwicklungsfonds nicht im Rahmen der europäischen Verträge errichtet werden kann. Mit dieser Haltung nimmt die Bundesregierung in Kauf, dass das EU-Parlament bei den Verhandlungen vom gleichberechtigten Mitentscheider zum bloßen Beobachter degradiert wird.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, sich in den laufenden Verhandlungen über die oben genannte Verordnung, sog. SRM-Verordnung, dafür einzusetzen, dass

1. der europäische Bankenabwicklungsmechanismus (SRM) spätestens Anfang 2015, und damit zeitnah zur Europäischen Bankenaufsicht (SSM) startet;
2. ein einheitlicher Bankenabwicklungsfonds inklusive eines Letztabsicherungsinstruments (backstop) zur Liquiditätssicherung möglichst direkt zum Start des SRM zur Verfügung steht. Für eine kurze Einführungsphase von maximal drei Jahren können teilweise „nationale Abteilungen“ genutzt werden, falls mindestens die Hälfte des Fonds im ersten Jahr vergemeinschaftet und eine sofortige Verfügbarkeit eines backstops gewährleistet ist;
3. alle Entscheidungen über die Abwicklung von Banken und die Nutzung des Bankenabwicklungsfonds unabhängig von nationalen Interessen vom SRM-Board getroffen werden. Soweit rechtlich erforderlich, steht der EU-Kommission ein Letztentscheidungsrecht bei Beschlüssen des SRM-Boards zu;
4. eine Beteiligung privater Gläubiger (bail-in) analog zu den Regeln, die ab 2016 gemäß der Abwicklungsrichtlinie (BRRD) gelten, als Bedingung für ein Eingreifen des Bankenabwicklungsfonds festgeschrieben wird;
5. der europäische Bankenabwicklungsmechanismus und der Bankenabwicklungsfonds auf Grundlage von Artikel 114 AEUV unter voller Mitentscheidung des Europäischen Parlaments errichtet werden;
6. die Bankenabgabe für den Fonds Freibeträge enthält, progressiv gestaffelt und risikobasiert ist, sodass kleinere Institute wie zum Beispiel Sparkassen und Genossenschaftsbanken mit eigenen Institutssicherungssystemen nicht doppelt belastet sind und große Institute stärker herangezogen werden;
7. eine Schuldenbremse für Banken (leverage ratio) verbindlich in Säule 1 der Verordnung über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen (CRR) festgeschrieben wird. Langfristig soll diese zur wichtigsten Kapitalkennziffer erklärt werden.

Berlin, den 11. März 2014

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Die Krise im Euroraum ist bei der großen Mehrheit der betroffenen Staaten auf eine Krise der Banken und Finanzmärkte zurückzuführen.

Mit Einführung des Euro als Buchgeld im Jahr 1999 startete in der Eurozone eine Phase der Risikoignoranz und der übermäßigen Kreditvergabe. In der Folge kam es in einzelnen Staaten der Eurozone zu einer enormen Privatverschuldung und zu Immobilienblasen, welche durch massive Kapitalzuflüsse aus anderen Staaten finanziert wurden. Im Jahr 2008 beliefen sich die Forderungen alleine des deutschen Bankensystems an Banken aus Italien, Spanien und Irland auf 2 173 Mrd. Euro. Mit dem Beginn der Finanzkrise drehten sich die internationalen Kapitalflüsse jedoch um, was zu einem Absinken der Vermögenswerte und hohen Kreditausfällen führte. Im Jahr 2013 beliefen sich die Forderungen des deutschen Bankensystems an Banken aus Italien, Spanien und Irland nur noch auf 1 110 Mrd. Euro.

Kapitalabflüsse dieser Größenordnung führen unter normalen Umständen zu extremen Abwertungen bei Vermögensgegenständen und Kreditausfällen. In Ermangelung eines funktionierenden europäischen Haftungsregimes für Großbanken wurde es Banken jedoch erlaubt, sich ihrer ordnungspolitisch zugedachten Verantwortung zu entziehen und stattdessen Risiken in bis dahin unbekanntem Ausmaß auf die europäischen Steuerzahler abzuwälzen.

Um die extremen Kapitalabflüsse privater Geldgeber zu finanzieren, wurden Kredithilfen der Rettungsschirme EFSF und ESM sowie Mittel des IWF bereitgestellt. Weitere Hilfe stellte die Europäische Zentralbank zur Verfügung, indem sie bei ausreichender Sicherheitenbereitstellung unbegrenzt Liquidität an Banken zuteilte und besicherte Schuldverschreibungen aufkaufte.

Zwischen 1999 und 2008 haben private Investoren und Anleihehändler extrem hohe Summen mit der Aufwertung südeuropäischer Anleihen und den dortigen Booms in der Immobilienindustrie verdient. Gehälter der Beteiligten explodierten und eine Eigenkapitalrendite von 25 Prozent galt bei Großbanken als jährlich zu erreichender Durchschnittswert. Es ist mit einer funktionierenden Marktwirtschaft unvereinbar, dass Banken zuerst Vermögensblasen selbst kreieren und die anfallenden Erträge abschöpfen, um die darauf folgenden Einbrüche von den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern finanzieren zu lassen.

Die letzte Krise traf die Politik unvorbereitet. Um Verluste den tatsächlich Verantwortlichen zuschreiben zu können, hätte man schnell arbeitende Institutionen gebraucht, die über Nacht Abwicklungsentscheidungen treffen können, eine einheitliche rechtliche Grundlage schaffen und dann auch tatsächlich ein gleiches Vorgehen bei Abwicklungen, um alle Banken in der Eurozone gleich zu behandeln. Nichts davon war in 2008 etabliert und es zeigte sich, dass europäische Banken zwar in ihrem Geschäftsbetrieb europäisch, aber in der Abwicklung national waren. Seither kann niemand mehr davon sprechen, dass eine Bankenschieflage überraschend käme. Seither ist, wer die Errichtung eines funktionierenden einheitlichen Abwicklungsmechanismus (SRM) boykottiert, verantwortlich, wenn Steuergelder genutzt werden müssen, um Bankverluste zu sozialiseren. Vor diesem Hintergrund muss es als ein großes und teures Versäumnis angesehen werden, dass erst vier Jahre nach den großen Bankenrettungen von 2007/2008 überhaupt in Europa die Diskussion über einen Abwicklungsfonds in Gang kam. Die Kosten für diese Verzögerung wurden einseitig den europäischen SteuerzahlerInnen aufgebürdet.

Im Juni 2012 einigten sich endlich die Staats- und Regierungschefs der Mitglieder der Eurozone auf einen Fahrplan für eine europäische Bankenunion, welcher neben der Errichtung einer gemeinsamen europäischen Bankenaufsicht auch die Errichtung eines einheitlichen europäischen Bankenabwicklungsmechanismus vorsah. Mit letzterem sollte ein einheitliches Vorgehen bei Bankenabwicklungen gesichert werden, bei dem nicht die SteuerzahlerInnen, sondern die Investoren die Kosten von Bankenrettungen übernehmen sollten. Kosten, welche die Investorenbeteiligung übersteigen, sollten von einem einheitlich europäischen Restrukturierungsfonds übernommen werden, der durch von Banken zu zahlende Versicherungsprämien befüllt werden sollte. Die Befreiung der SteuerzahlerInnen von den Kosten der Bankenrettungen sollte den Teufelskreis aus überschuldeten Banken und hohen Staatsschulden beenden.

Die Einigung der Finanzminister im EcoFin-Rat vom 18. Dezember 2013 bleibt jedoch hinter den Erfordernissen eines funktionierenden, einheitlichen Abwicklungsmechanismus zurück. So sieht die Einigung u. a. vor, dass ein zukünftiges Abwicklungsgremium erst 2016, und damit über ein Jahr, nachdem die Europäische Zentralbank mit ihrer Aufsicht beginnt, starten soll. Die Europäische Zentralbank wäre damit faktisch gezwungen, eine 2015 insolvent werdende Bank mit geldpolitischen Maßnahmen am Leben zu erhalten, um eine Katastrophe an den Finanzmärkten analog zur Lehman-Pleite zu verhindern. Damit stellt der geplante Starttermin die im Vertrag von Maastricht festgeschriebene Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank in Frage. Der SRM sollte daher spätestens Anfang 2015 seine Arbeit aufnehmen.

Auch der geplante Bankenrestrukturierungsfonds bleibt weit hinter den Erwartungen zurück. So ist derzeit ein zehnjähriger Übergangszeitraum geplant, in welchem Bankenrettungen noch teilweise von den Steuerzahlern bezahlt werden sollen. Diese Lösung setzt dem Teufelskreis aus überschuldeten Banken und hohen Staatsschulden auf absehbare Zeit kein Ende und trägt damit dazu bei, dass die Eurokrise unnötig verlängert und verschleppt wird. Anstatt den Investoren und dem Bankensystem die Belastungen aus den Bankenrettungen aufzubürden, sollen nun erneut die Steuerzahler aus den betroffenen Staaten herangezogen werden. Damit schützt die Bundesregierung europäische Großbanken zulasten der europäischen Steuerzahler. Auch ordnungspolitisch macht ein zehnjähriger Übergangszeitraum keinen Sinn. Ein Mitgliedsstaat, der 2014 die Aufsichtskompetenzen an die europäische Ebene abgetreten hat, kann unmöglich dafür verantwortlich gemacht werden, wenn 2025 eine Bank insolvent wird, die zufällig ihren Sitz im eigenen Staatsgebiet hat. Die Bundesregierung verlässt damit das von ihr selbst postulierte Axiom für sinnvolle Ordnungspolitik: Die Kosten einer Abwicklung müssen dort getragen werden, wo die Aufsichtskompetenzen liegen. Ein wirksames Zeichen gegen die Eurokrise und für ein tragfähiges Rahmenwerk kann hingegen nur gesetzt werden, wenn der Restrukturierungsfonds möglichst von Beginn an einheitlich ist. Für eine kurze Einführungsphase von maximal drei Jahren können „nationale Abteilungen“ genutzt werden, falls mindestens die Hälfte des Fonds im ersten Jahr vergemeinschaftet und eine sofortige Verfügbarkeit eines backstops gewährleistet ist.

Bei Bankenabwicklungen sind kurze Entscheidungswege essentiell, häufig müssen innerhalb eines Wochenendes eine Lösung gefunden und Belastungen verteilt werden. Nichts ist für nervöse Finanzmärkte gefährlicher als lang andauernde Unsicherheit über künftige Belastungen, insbesondere, wenn wie künftig ein Großteil der Belastungen durch Investoren getragen werden soll. Der vorgeschlagene institutionelle Aufbau des SRM erweckt jedoch eher den Eindruck, als würde man rasche Entscheidungen verhindern wollen. Im Falle einer Abwicklung müsste das SRM-Board auf Anfrage der EZB über eine Abwicklung entscheiden. Diese Entscheidung würde dann der Europäischen Kommission vorgelegt, welche darüber entscheiden müsste, ob sie den Vorschlag annimmt oder die Frage an den Rat der Finanzminister weiterleitet. Ein solches Verfahren kann kaum innerhalb eines Wochenendes durchgeführt werden. Sollten doch derart viele Gremien innerhalb eines Wochenendes einbezogen werden, wäre eine gründliche Prüfung des Sachverhalts unmöglich. Entscheidungen würden nicht anhand von Sachargumenten, sondern politisch getroffen. Mitgliedstaaten mit großem Einfluss bei der Europäischen Kommission würden Abwicklungen ihrer Banken verhindern wollen und entsprechenden Druck ausüben. Im Ergebnis stünde ein institutioneller Rahmen, welcher weder in der Lage wäre, eine für SteuerzahlerInnen günstige Lösung zu präsentieren, noch ein einheitliches Vorgehen im Binnenmarkt zu gewährleisten. Sinnvolle Bankenabwicklungen können nicht durch intergouvernementales Geschacher, sondern nur durch starke europäische Gemeinschaftsinstitutionen erreicht werden. Dafür sollte das SRM-Board alle Entscheidungen über die Abwicklung von Banken und die Nutzung des Bankenabwicklungsfonds treffen. Soweit rechtlich erforderlich, steht der EU-Kommission ein Letztentscheidungsrecht bei Beschlüssen des SRM-Boards zu.

Das EU-Parlament und die EU-Kommission vertreten in den derzeitigen Verhandlungen - gestützt auf Rechtsgutachten des Rates der Europäischen Union und des Europäischen Parlaments - die Auffassung, dass der Bankenabwicklungsfonds, ebenso wie der Bankenabwicklungsmechanismus im Rahmen der „SRM-Verordnung“, auf Grundlage von Artikel 114 AEUV und unter voller Mitentscheidung des Europäischen Parlaments errichtet werden kann. Allein die Bundesregierung besteht darauf, den Bankenabwicklungsfonds im Rahmen eines zwischenstaatlichen Vertrages zu regeln, der nicht im üblichen Mitentscheidungsverfahren zwischen Rat und EU-Parlament, sondern lediglich zwischen den nationalen Regierungen verhandelt wird und die demokratischen Rechte des EU-Parlaments missachtet. Bis heute hat die Bundesregierung kein umfassendes Rechtsgutachten vorgelegt, das die Notwendigkeit eines solchen zwischenstaatlichen Vertrages untermauert. Daher gilt: Solange die rechtliche Unzulässigkeit nicht eingehend festgestellt

wurde, müssen alle Punkte der zwischenstaatlichen Vereinbarung im Mitentscheidungsverfahren verhandelt werden.

Der Deutsche Bundestag begrüßt ausdrücklich, dass zukünftig mindestens 8 Prozent Gläubigerbeteiligung vorgesehen sind. Er hat jedoch Bedenken, ob sich diese im aktuellen Umfeld umsetzen lassen. Die Eigenkapitalanforderungen für unbesicherte Bankanleihen sind weiterhin auf dem Vorkrisenniveau. Auch interne Modelle zur Eigenkapitalunterlegung, die auf historischen Ausfallwerten basieren, können die ordnungspolitische Änderung nicht nachvollziehen. Sollten die Vorgaben für einen bail-in daher tatsächlich umgesetzt werden, wäre bei den betroffenen Gläubigerbanken daher gar nicht genügend Eigenkapital vorhanden, um die Verluste auszugleichen. Gleichzeitig würden parallel die Eigenkapitalanforderungen steigen, da sich die historischen Ausfallwerte drastisch verschlechtern würden. Die prozyklische Wirkung der risikobasierten Eigenkapitalanforderungen würde voll zum Tragen kommen. Ein glaubwürdiges Bail-in-Regime kann daher nur dann eingesetzt werden, wenn auch genügend Eigenkapital im Finanzsystem vorhanden ist, welches tatsächlich zur Deckung von Verlusten eingesetzt werden kann. Dies kann nur mit einer konsequenten Schuldenbremse für Banken erreicht werden, wie sie unter anderem auch vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage oder dem wissenschaftlichen Beirat des Wirtschaftsministeriums gefordert wird.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333